Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 287

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 maart 2016

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu inzake het voorliggende wetsvoorstel. Ik dank de verscheidene fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed. In het navolgende ga ik in op de vragen die in dit verslag zijn gesteld, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag wordt aangehouden. Over verschillende onderwerpen zijn vragen van gelijke strekking gesteld. Waar dat aan de orde is, wordt terugverwezen naar eerdere antwoorden.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de Kamer geen kabinetsappreciatie heeft ontvangen over het akkoord over het voorstel voor Richtlijn 2014/52/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (hierna: wijzigingsrichtlijn mer).
De Tweede Kamer is per brief van 20 januari 2014[1] kort geïnformeerd over het bereikte akkoord. Deze brief was onderdeel van het overleg op 19 februari 2014 met Staatssecretaris Mansveld over de Milieuraad op 3 maart 2014[2]. De toezegging aan uw Kamer dat alle ministeries in de verslagen van de EU-raden altijd duiding geven van de uitkomst van onderhandelingen over EU-dossiers, waaronder een appreciatie van het bereikte akkoord afgezet tegen de Nederlandse inzet, is van recentere datum, namelijk 20 mei 2015[3].

[1] Aanbiedingsbrief van Staatssecretaris Mansveld (IenM) aan de Tweede Kamer bij het verslag van de EU-milieuraad van 13 december 2013.
[2] Handelingen II 2013/14, 21 501-08, nr. 508.
[3] Handelingen II 2014/15, 22 112, nr. 1990.

kst-34287-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie waar het bereikte akkoord afwijkt van het oorspronkelijke voorstel en wat dit betekent in termen van administratieve en financiële lasten, flexibiliteit en efficiency, kan ik aangeven dat het bereikte akkoord op veel onderdelen is gewijzigd ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. De conclusie van de regering is dat de voordelen van het oorspronkelijke voorstel zijn behouden en dat de meeste nadelen zijn verdwenen in het proces van de onderhandelingen. Het bereikte akkoord leidt niet tot hogere administratieve en financiële lasten, en veel van de gedetailleerde verplichtingen uit het oorspronkelijke voorstel zijn geschrapt. Zo zijn de gedelegeerde handelingen aan de Europese Commissie voor het aanpassen van beoordelingscriteria niet in het bereikte akkoord opgenomen.
In vergelijking met het BNC-fiche van 7 december 2012[4] zijn twee onderdelen niet volledig aangepast:

– Er geldt een verplichting voor een éénloketsysteem, echter alleen in gevallen waarbij er samenloop is met de Vogel- en Habitatrichtlijn, in alle andere gevallen blijft het vrijwillig;
– De wijzigingsrichtlijn mer bevat op drie plaatsen termijnen: 90 dagen voor een mer- beoordeling, met een mogelijkheid tot (onbepaald) uitstel, 30 dagen als minimumtermijn voor publieksconsultatie op het MER en een verplichting aan de lidstaten om te zorgen dat de beslissing binnen een redelijke termijn wordt genomen.

Daarnaast zijn ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel door het Europees Parlement enkele nieuwe onderdelen ingebracht. Het voor Nederland belangrijkste punt is de bepaling over de onafhankelijkheid tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag. Andere belangrijke onderdelen die zijn toegevoegd zijn de verplichting op het elektronisch beschikbaar stellen van informatie, de verplichting tot het vastleggen van sancties bij het (nationaal) niet nakomen van de richtlijn en een (verruimde) omzettingstermijn van drie jaar.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de regering de mening deelt dat de bestaande Nederlandse regelgeving reeds voldoende kaders biedt voor een milieueffectbeoordeling, is bevestigend. De aanpassingen van de mer-richtlijn betreffen voor een belangrijk deel onderwerpen die Nederland al in de wetgeving heeft opgenomen. Daarmee is deze herziening vooral van belang voor de harmonisering van de regelgeving tussen lidstaten.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer in andere lidstaten kan ik melden dat, voor zover bekend, alleen Polen de herziening van de richtlijn reeds geïmplementeerd heeft. De overige lidstaten zijn bezig met de herziening van de nationale regelgeving om de wijzigingsrichtlijn mer uiterlijk op 16 mei 2017 te implementeren. Nederland is een van de eerste landen die een wetsvoorstel hebben ingediend. Dat andere landen nog niet in dit stadium zijn, houdt mogelijk ook verband met het feit dat in verschillende andere lidstaten, zoals Polen en het Verenigd Koninkrijk, de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer geen wijziging op wetsniveau vergt zodat sprake is van een kortere procedure. Het is verder niet bekend hoe de wijzigingsrichtlijn mer in de andere landen wordt uitgevoerd. De verplichte onderdelen zullen in alle 28 lidstaten moeten worden geïmplementeerd. Wat betreft de vrijwillige onderdelen zal iedere lidstaat zijn eigen keuze maken, die onder meer gebaseerd zal zijn op het eigen systeem van bestuursrecht. Pas na de implementatiedatum van 16 mei 2017 zal de Europese Commissie nagaan of de implementatie op tijd en conform de Europese regels is geschied.

[4] Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1521.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de appreciatie van het eindresultaat van de onderhandelingen over de wijzigingsrichtlijn mer verwijs ik naar het antwoord op de bovenstaande (eerste) vraag van de leden van de VVD-fractie.

Beschrijving van de te implementeren regeling

De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat er met dit wetsvoorstel geen wijzigingen komen voor de mer-procedures voor plannen en programma's kan ik bevestigen. Het wetsvoorstel betreft uitsluitend de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer voor projecten. De smb-richtlijn is niet gewijzigd. Omdat de smb-richtlijn van recentere datum is dan de mer-richtlijn voor de herziening, is aansluiting gezocht bij de smb-richtlijn door een aantal begrippen en definities daaruit over te nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke concrete technische aanpassingen van de mer-richtlijn Nederland nodig achtte bij de openbare consultatie van de EC over de mer-richtlijn in 2010. Nederland heeft destijds geen noodzakelijke aanpassingen benoemd maar wel vier verbetermogelijkheden. Het ging om de volgende zaken:

– Een eerste mogelijkheid was een technische aanpassing van bijlagen I en II van de mer-richtlijn, waarin de mer-plichtige en de mer-beoordelingsplichtige projecten zijn benoemd. Deze bijlagen zijn de afgelopen jaren niet of nauwelijks aangepast en bevatten naar de mening van de regering overbodig geworden categorieën zoals «productie van asbest» (inmiddels verboden in gehele EU). Ook waren verbeteringen in de omschrijvingen mogelijk. Een dergelijke technische aanpassing van de bijlagen I en II zou de duidelijkheid voor de praktijk vergroten en werd daarmee door de regering als gewenst gezien. In de uiteindelijke wijzigingsrichtlijn mer zijn bijlagen I en II echter niet gewijzigd.
– Een tweede verbetermogelijkheid was aanpassing van de tekst in de mer-richtlijn over de mogelijkheid om uitsluitingsdrempels vast te stellen bij de mer-beoordeling. In diverse Hof-uitspraken is de richtlijnbepaling zeer strikt uitgelegd zodat uitsluitingsdrempels bijna onmogelijk zijn geworden. Een aanpassing van deze bepaling zou mogelijk kunnen leiden tot het opnieuw introduceren van uitsluitingsdrempels, waardoor onnodige mer-beoordelingen zouden kunnen worden vermeden. In de wijzigingsrichtlijn mer is de betreffende richtlijnbepaling aangepast, zodanig dat de uitsluitingsdrempels expliciet mogelijk zijn gemaakt, mits deze drempels goed zijn onderbouwd.
– Een derde verbetermogelijkheid was aanpassing van de bepaling over de te onderzoeken alternatieven. Deze bepaling was voor meerdere interpretaties vatbaar. De uiteindelijke richtlijn kent een nieuwe bepaling over de te onderzoeken alternatieven, die meer duidelijkheid geeft.
– Een laatste verbetermogelijkheid was een betere afstemming tussen de mer-richtlijn en de smb-richtlijn of mogelijk zelfs het in elkaar schuiven van de beide richtlijnen. Dit zou onder meer het combineren van plan-mer en project-mer eenvoudiger maken. Ook heeft het voor de Nederlandse situatie, waar een bestemmingsplan zowel plan-merplichtig als project-mer-plichtig kan zijn, voordelen als de procedures en terminologie op elkaar aansluiten. De wijzigingsrichtlijn mer komt gedeeltelijk tegemoet aan deze verbetermogelijkheid. Zo is bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat de verplichtingen van de mer-richtlijn en de smb-richtlijn, indien beide van toepassing zijn, gecombineerd mogen worden. Ook is in het woordgebruik van de wijzigingsrichtlijn mer aansluiting gezocht bij de smb-richtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de tekortkomingen die in de uitvoeringspraktijk worden geconstateerd en welke uitspraken van het Hof van Justitie in dit verband van belang zijn.
In het laatste periodieke evaluatieverslag over de werking van de mer-richtlijn en de manier waarop de lidstaten uitvoering geven aan de mer-richtlijn uit 2009 geeft de Europese Commissie onder andere aan dat zowel uit de uitvoeringspraktijk als uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de lidstaten bij de vaststelling van drempelwaarden vaak de hun toegekende discretionaire bevoegdheid overschrijden, hetzij doordat ze slechts met een deel van de selectiecriteria van bijlage III rekening houden (zaak C-66/06, rechtsoverwegingen 62 en 63), hetzij doordat ze van tevoren bepaalde projecten vrijstellen (zaak C-87/02, rechtsoverweging 49). Ook heeft het Hof van Justitie uitspraken gedaan over de interpretatie van bepaalde projectcategorieën van bijlage I en bijlage II van de mer-richtlijn. Bijvoorbeeld over renovatie- en verbeteringsprojecten voor stedelijke wegen (zaak C-142/07), wijziging van de infrastructuur van een bestaand vliegveld zonder dat de start- en landingsbaan wordt verlengd (zaak C-2/07) en stadsontwikkelingsprojecten die binnen stedelijk gebieden worden uitgevoerd (zaak C-332/04). Veel lidstaten hebben gewezen op het probleem van de ontoereikende kwaliteit van het MER. De kwaliteit van het MER is erg variabel, niet alleen tussen de lidstaten onderling maar ook binnen één lidstaat. Ook zijn er tekortkomingen gesignaleerd met betrekking tot publieksparticipatie, grensoverschrijdende mer-procedures en de coördinatie tussen de mer-richtlijn en andere milieurichtlijnen.[5] In de effectbeoordeling van het voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de mer-richtlijn uit 2012 geeft de Europese Commissie aan dat de tekortkomingen van de richtlijn kunnen worden ingedeeld in drie specifieke probleemgebieden: (1) de mer-beoordeling, (2) de kwaliteit en de analyse van het MER en (3) de risico's op een gebrek aan samenhang zowel binnen het mer-proces zelf als met andere wetgeving.[6]

De aanname van de leden van de VVD-fractie dat er geen uitbreiding plaatsvindt van het soort activiteiten dat mer-plichtig dan wel mer-beoordelingsplichtig is, kan ik bevestigen. De wijzigingsrichtlijn mer heeft alleen betrekking op de procedure van milieueffectrapportage zelf. De bijlagen I en II van de mer-richtlijn zijn niet gewijzigd.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een duiding van de tekstuele wijziging in de bepaling omtrent alternatieven in de mer-richtlijn, alsmede wat dit betekent voor de administratieve lasten voor de initiatiefnemer.
De herziene mer-richtlijn vereist dat het MER «een beschrijving van de redelijke alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, die relevant zijn voor het project» (artikel 5, eerste lid, onder d) moet bevatten. Vóór de herziening stond in de mer-richtlijn dat het MER «een schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht» moest bevatten (artikel 5, derde lid, onder d). Voor het overgrote deel van de mer-plichtige projecten verandert hiermee niets. De Wet milieubeheer vereist namelijk al dat het MER een beschrijving moet bevatten van zowel het referentiescenario (artikel 7.23, lid 1 onder d, Wm), als het project en de alternatieven hiervoor (art. 7.23, lid 1, onder a, Wm), als de gevolgen van het project en de alternatieven (art 7.23, lid 1 onder f, Wm). Er vindt op dit gebied dus geen verzwaring van administratieve lasten plaats.

---

[5] Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's, Toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn (Richtlijn 85/337/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG en Richtlijn 2003/35/EG), Brussel, 23.7.2009 COM(2009) 378 definitief.
[6] Brussel, 26.10.2012 COM(2012) 628 final, SWD(2012) 354 final en SWD(2012) 355 final.

Enige uitzondering hierop zijn de projecten die vallen onder de Crisis- en herstelwet: daar leidt de nieuwe formulering wel tot een wijziging ten aanzien van het onderzoek van alternatieven. De herziene mer-richtlijn laat geen ruimte meer voor een uitzondering op de verplichting tot het onderzoeken van alternatieven, zoals die momenteel in de Crisis- en herstelwet is opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet daarom in een wijziging van artikel 1.11 Chw. Voor zover het gaat om projecten die onder de Crisis- en herstelwet vallen, kan de herziene mer-richtlijn daarom tot een toename van de lasten voor een initiatiefnemer (in die gevallen meestal een overheid) leiden.
Overigens verplicht de herziene mer-richtlijn niet tot onderzoek naar alle denkbare alternatieven. Het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bevoegd gezag nodig acht om een goede afweging te kunnen maken. Eerder gemaakte keuzes op planniveau voor bijvoorbeeld een locatie of tracé hoeven niet nog een keer te worden afgewogen op projectniveau. Dat geldt ook voor alternatieven die wat betreft milieugevolgen niet onderscheidend zijn ten opzichte van een in het MER beschreven alternatief.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of een initiatiefnemer voldoende in staat wordt geacht dit op te leveren.
De initiatiefnemer wordt sinds de introductie van de mer-regelgeving in Nederland in 1986 voldoende in staat geacht om, eventueel met de hulp van een adviesbureau, de door het bevoegd gezag gevraagde informatie voor een MER (inclusief referentiescenario en alternatieven), te leveren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de lijsten van milieufactoren waarop eventuele effecten van de activiteit beschreven moeten worden en van te beschrijven milieueffecten zijn aangepast en of sprake is van een uitbreiding.
Er zijn inderdaad enkele wijzigingen doorgevoerd. De eerste wijziging is een nieuwe formulering van de milieufactoren. In de huidige Wet milieubeheer (artikel 1, eerste lid, onder 2a, Wm) staat dat «onder gevolgen voor het milieu in ieder geval worden verstaan: gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen». De formulering «in ieder geval» geeft al aan dat dit geen limitatieve opsomming is. De formulering in de herziene mer-richtlijn geeft aan, dat de directe en indirecte effecten van een project worden beoordeeld op de factoren «de bevolking en de menselijke gezondheid, de biodiversiteit, land, bodem water, lucht en klimaat, materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap en de samenhang tussen deze factoren».
Deze nieuwe formulering is in de ogen van de regering enkel een precisering en aanpassing aan hedendaags taalgebruik, zodat geen sprake is van een uitbreiding.
De tweede wijziging is dat aan de formulering van de te beschrijven effecten daarnaast is toegevoegd dat deze effecten «de verwachte effecten die voortvloeien uit de kwetsbaarheid van het project voor risico's op zware ongevallen en/of rampen» omvatten. Dit element is nieuw, maar onder de beschrijving van effecten op externe veiligheid werd dit, indien relevant, in de Nederlandse praktijk ook al omschreven.
Verder is van belang dat in het MER alleen de relevante milieufactoren beschreven hoeven worden, en dus niet alle. Het bevoegd gezag bepaalt welke milieufactoren relevant zijn voor een specifieke mer-plichtige activiteit.

De leden van de VVD-fractie stellen diverse vragen over afspraken met buurlanden in geval van grensoverschrijdende milieueffecten van activiteiten.
De wijzigingsrichtlijn mer zet de huidige kan-bepaling om in een verplichting: de lidstaten moeten onderling afspraken maken over de uitvoering van de raadpleging van de autoriteiten en het publiek in het getroffen land door het land van herkomst. Dit kan per geval of op een meer structurele wijze. Nederland heeft structurele afspraken gemaakt met Duitsland en Vlaanderen, omdat de meeste projecten met grensoverschrijdende effecten hierop betrekking hebben. De afspraken met Duitsland over samenwerking bij project-mer uit 2005 zijn in 2013 herzien en aangevuld met afspraken over samenwerking bij plan-mer.[7] De afspraken met Vlaanderen inzake samenwerking bij project-mer dateren uit december 1994 en zullen naar verwachting het komend jaar worden geactualiseerd.[8] Er zijn tussen Nederland en Vlaanderen sinds 2005 ook afspraken voor samenwerking bij plan-mer. Deze afspraken zijn in 2013 geactualiseerd.[9] Met de andere landen zullen, net als nu, per geval afspraken worden gemaakt.
In de wijzigingsrichtlijn mer is toegevoegd dat het overleg via een gemeenschappelijke instantie kan. Nederland heeft voor de milieueffectrapportage geen gemeenschappelijke instanties met de buurlanden. En de regering is vanwege de onvoorspelbaarheid dat projecten en mer-procedures aan de orde zijn, niet voornemens om de buurlanden voor te stellen om zulke instanties voor de milieueffectrapportage te creëren. Dit in tegenstelling tot de ruimtelijke ordening. Om plannen met grensoverschrijdende ruimtelijke effecten in een zo vroeg mogelijk stadium af te stemmen zijn de Benelux Grenscommissie VLANED en de Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening ingesteld. Deze grenscommissies komen een paar keer per jaar bijeen voor informeel overleg. De officiële inspraak van de autoriteiten met betrekking tot elkaars ruimtelijke plannen vindt buiten deze grenscommissies plaats conform de wettelijke procedures van het land van herkomst. Ook de inspraak van burgers en ngo's loopt bij deze ruimtelijke plannen buiten deze informele grenscommissies om en gaat rechtstreeks met het bevoegd gezag in het andere land. Nederland kan burgers daarbij wel faciliteren. Recentelijk is dit bijvoorbeeld gebeurd door het uitbrengen van een brochure over de wettelijke mogelijkheden van de burger tot inspraak en beroep inzake ruimtelijke ontwikkelingen in Duitsland.[10]

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een scheiding van taken op bestuurlijk niveau in de situatie dat het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, niet verplicht is.
De herziene mer-richtlijn vraagt om een scheiding van de rollen van bevoegd gezag en initiatiefnemer in de ambtelijke voorbereiding. Vanuit de wens om bij de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer niet verder te gaan dan op grond van de richtlijn noodzakelijk is (geen «koppen» op de Europese verplichtingen) voorziet ook het wetsvoorstel alléén in een scheiding van deze rollen op ambtelijk niveau. Het staat het bevoegd gezag vrij om, indien het dit gewenst acht, ook de rollen op

---

[7] Gezamenlijke Verklaring inzake de samenwerking bij de uitvoering van grensoverschrijdende milieueffectrapportage voor zowel projecten als plannen en programma's in het Nederlands-Duitse grensgebied tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu in Nederland en het bondsministerie van Milieu, Natuurbescherming en nucleaire Veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland, 2013.
[8] Stappenschema Grensoverschrijdende milieueffectrapportage Vlaanderen – Zuid-Nederland, 1994.
[9] Handreiking voor grensoverschrijdende planconsultaties van ruimtelijke plannen tussen Vlaanderen en Nederland, Benelux Grenscommissie VLANED, 2013.
[10] Ruimtelijke ontwikkelingen in Duitsland: wat kan ik doen? December 2015, www.rijksoverheid.nl/gebiedsontwikkeling-per-regio.

bestuurlijk niveau te scheiden, bijvoorbeeld door de portefeuilles ruimtelijke ontwikkeling en milieu bij verschillende bestuurders te beleggen.

De leden van de PvdA-fractie vragen een afweging te maken tussen de kosten van een systeem van certificatie van «bekwame deskundigen» enerzijds en de duidelijkheid die zo'n systeem zou bieden anderzijds.
In de afgelopen 30 jaar is er in Nederland een praktijk ontstaan waarin de initiatiefnemer zich in de regel bij het opstellen van een MER laat ondersteunen door een professioneel adviesbureau of een adviseur. Een initiatiefnemer kan bij het selecteren van een geschikt adviesbureau of adviseur vragen naar referentieprojecten en toetsingsadviezen van de commissie mer over eerder geleverde MER'en om zich zo een beeld te vormen van de deskundigheid van het bureau of de adviseur. Omdat het bevoegd gezag daarnaast een aanvraag om een besluit buiten behandeling moet laten indien het milieueffectrapport niet de milieu-informatie bevat die nodig is voor de besluitvorming (artikel 7.28 Wm) is er al sprake van een vorm van een indirecte kwaliteitsborging. Op deze wijze is in de loop van 30 jaar een flexibel systeem opgebouwd dat zich via de principes van de vrije markt vanzelf aanpast aan de actuele eisen.
Volgens de regering is het huidige systeem, waarbij de initiatiefnemer referenties vraagt van het in te huren adviesbureau of adviseur, even gemakkelijk als een systeem van certificatie. Het toevoegen van een uitputtende definitie van wanneer over «bekwame deskundigen» kan worden gesproken en aan welke eisen deze deskundigen moeten voldoen, heeft naar de mening van de regering daarom geen toegevoegde waarde. In Vlaanderen en het Gewest Brussel moet de initiatiefnemer uit een lijst met gecertificeerde adviseurs een keuze maken en aan het bevoegd gezag goedkeuring vragen of dit de juiste adviseurs voor een specifiek project zijn. Gecertificeerde adviseurs geven geen garantie dat de kwaliteit van het milieueffectrapport goed is. Zo beoordeelt het bevoegd gezag in Vlaanderen voortdurend de kwaliteit van het advieswerk en geeft het zo nodig waarschuwingen aan een adviseur. In het uiterste geval kan het certificaat worden ingetrokken. In het genoemde voorbeeld neemt de overheid in zo'n systeem van certificering veel kosten voor haar rekening, die volgens de regering in het licht van het profijtbeginsel bij de initiatiefnemer behoren te liggen. Een alternatief is een vrijwillig certificatiesysteem van de adviesbureaus en adviseurs. Ook hieraan zitten, nog afgezien van de kosten om zo'n systeem draaiende te houden, allerlei haken en ogen, zoals het garanderen van vrije mededinging, de vraag hoe te zorgen voor actuele bekwaamheidseisen en wie er certificeert en toezicht houdt op de certificerende instantie. Dit alles staat volgens de regering haaks op de wens tot vereenvoudiging van de regelgeving en het verminderen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de regering de Kamer zal informeren bij het verlenen van ontheffing voor defensiedoeleinden en/of noodtoestanden.
Het betreft hier een besluit van het bevoegd gezag in kwestie om een ontheffing te verlenen van een mer-beoordelings- of mer-plicht. Het wetsvoorstel voorziet niet in een verplichting van de regering om de Kamer hierover te informeren. Dit laat echter onverlet dat het besluit over de activiteit bekendgemaakt moet worden conform afdeling 3.6 van de Awb.

Ook vragen deze leden van de PvdA-fractie of er bij het verlenen van een dergelijke ontheffing gekeken wordt naar het nationaal belang of dat er ook sprake kan zijn van internationale afspraken waarvoor een dergelijke ontheffing nodig zou kunnen zijn.

Een dergelijke ontheffing kan worden verleend voor een activiteit of deelactiviteit die uitsluitend bestemd is voor defensiedoeleinden, of voor een activiteit die uitsluitend noodzakelijk is vanwege een afgekondigde noodtoestand. Een verzoek tot of het ambtshalve verlenen van een ontheffing kan ook zijn ingegeven door internationale belangen.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze, anders dan het opnemen in de vergunning, invulling gegeven wordt aan monitoring van effecten en op welke wijze dit wordt gehandhaafd.
In antwoord hierop kan ik aangeven dat er geen andere wijze is. De plicht (voor de initiatiefnemer) om bepaalde milieueffecten te monitoren zal inderdaad moeten worden vastgelegd bij het mer-plichtige besluit (meestal het besluit tot vergunningverlening). Handhaving van de monitoring wordt daarmee onderdeel van handhaving van dit besluit en dus een taak van het bevoegd gezag. Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat de initiatiefnemer zich niet houdt aan één of meer aan de vergunning verbonden voorschriften dan kan het overgaan tot sancties en in het uiterste geval overwegen de vergunning in te trekken.

De leden van de SP-fractie vragen voorts naar de verplichting die de wijzigingsrichtlijn mer oplegt aan het bevoegd gezag om een «passende scheiding» in de ambtelijke organisatie aan te brengen wanneer het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is, ten behoeve van een open en transparante bestuurswijze en het voorkómen van belangenconflicten. Zij verwijzen daarbij tevens naar het amendement van de leden Dik-Faber en van Veldhoven (Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 10) bij de behandeling van de Omgevingswet.
De vragen van de leden van de SP-fractie betreffen twee verschillende zaken: enerzijds de eis van de wijzigingsrichtlijn mer tot een «passende scheiding» in ambtelijke organisaties in het geval dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag voor en project-mer dezelfde zijn, en anderzijds een verplicht dan wel facultatief toetsingsadvies van de commissie mer over project-MERren.
De hierboven en in de richtlijn bedoelde «passende scheiding» is de scheiding tussen de taak van de initiatiefnemer, die het MER over zijn project opstelt enerzijds en die van het bevoegd gezag, dat het project-MER beoordeelt en betrekt bij het besluit over de activiteit anderzijds. Wanneer deze taken dicht bij elkaar belegd zijn in een organisatie, kan mogelijk de indruk ontstaan van «de slager die zijn eigen vlees keurt». Daarom vereist de richtlijn een «passende scheiding» van deze taken wanneer het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer van een mer-plichtig project is.
De regering acht het niet wenselijk op wetsniveau uitputtend vast te leggen op welke wijze moet worden voorzien in deze «passende scheiding». Dit kan immers verschillen per organisatie en zelfs per mer-procedure. Daarom is volstaan met het letterlijk overnemen van deze eis uit de herziene richtlijn in artikel 2.28a van het wetsvoorstel. Wel is de regering van plan het bevoegd gezag hierin concreet op weg te helpen door in een handreiking aan te geven welke praktische mogelijkheden er zijn om een «passende scheiding» te realiseren. Naar verwachting zal de meest zinvolle benadering liggen op het gebied van het vastleggen van het interne proces, bijvoorbeeld door een protocol op te stellen.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of de regering voelt voor een scheiding van functies via een verplichte onafhankelijke toetsing door de commissie mer kan ik aangeven dat naar de mening van de regering een toetsingsadvies door de commissie mer van het MER geen invulling kan zijn van de verplichting in de mer-richtlijn om te voorzien in een «passende scheiding». Dit zijn verschillende zaken die los van elkaar staan: de «passende scheiding« speelt gedurende de hele

voorbereiding van een project-mer-plichtig besluit; de toetsing door de commissie mer alleen na voltooiing van het MER. Het één kan het ander dan ook niet vervangen.
In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om de huidige lijn ten aanzien van toetsing door de commissie mer voort te zetten. Toetsing van het MER door de commissie mer is verplicht in de uitgebreide mer-procedure; facultatief kan een advies over reikwijdte en detailniveau van het MER, dan wel een toetsingsadvies in de beperkte procedure gevraagd worden. In het wetsvoorstel Omgevingswet is wel sprake van een wijziging. Toetsing van het MER door de commissie mer is dan niet meer verplicht; het bevoegd gezag kan dan zelf de afweging maken om al dan niet een onafhankelijk advies over het MER in te winnen. Deze regeling past bij de visie van de regering dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het besluit waarvoor een MER wordt opgesteld.

Voor de beantwoording van de vraag van deze leden van de SP-fractie over de scheiding van taken op bestuurlijk niveau verwijs ik naar het antwoord op eenzelfde vraag zoals die is gesteld door de VVD-fractie onder het kopje «Beschrijving van de te implementeren regeling».

Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over drempelwaarden kan ik bevestigen dat het mogelijk blijft om op basis van bepaalde drempelwaarden activiteiten uit te sluiten van de mer-beoordelingsplicht. De eis blijft echter gelden dat er beneden deze drempelwaarde geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen kunnen optreden, gelet op de criteria in bijlage III van de mer-richtlijn: de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van de potentiële effecten van het project.
In het verleden is het criterium «omvang van de activiteit» als drempelwaarde gehanteerd. In 2009 is Nederland hiervoor echter in gebreke gesteld. Het Europese Hof van Justitie oordeelde dat alleen de omvang van een activiteit niet uitsluit dat de activiteit aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Een voorbeeld is een geringe uitbreiding van een industriële activiteit die vlak naast een woongebied ligt. Hoe klein de uitbreiding ook is, er kan dan toch sprake zijn van een «aanzienlijk negatief milieugevolg», zeker wanneer er al sprake is van een overbelaste situatie.
Uit deze uitspraak volgt, dat om dergelijke uitsluitingsdrempels te kunnen vastleggen, voor iedere mer-beoordelingsplichtige activiteit zou moeten worden nagegaan in welke gevallen aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten, gelet op de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van de potentiële effecten van het project.
In antwoord op de vraag of er aanvullende richtlijnen of eisen zijn waar dergelijke drempelwaarden aan moeten voldoen: die zijn er niet, de genoemde criteria in bijlage III zijn de enige. Voor de volledigheid wijs ik er wel op dat dergelijke drempelwaarden kunnen worden vastgesteld door de lidstaten, dus niet door het bevoegd gezag.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom bij de passages over mer-beoordeling staat dat vrijwillig geplande voorzieningen als voorschrift aan een besluit moeten worden verbonden en in hoeverre het dan nog gaat om «vrijwillige» voorzieningen.
Het gaat hier om voorzieningen die de milieubelasting van een activiteit verminderen, maar die niet verplicht zijn vanuit enige regelgeving. De initiatiefnemer kan ervoor kiezen deze voorzieningen bij de aangevraagde activiteit uit te voeren, om daarmee te kunnen uitsluiten dat de activiteit aanzienlijke milieueffecten heeft. Het gevolg hiervan kan zijn dat het bevoegd gezag bij de mer-beoordeling oordeelt dat het niet nodig is een

mer-procedure te doorlopen. Dit betekent echter, dat wanneer deze voorzieningen niet zouden worden uitgevoerd, het niet meer zeker is dat er geen aanzienlijke milieueffecten optreden. Daarom wordt de uitvoering van dergelijke voorzieningen vervolgens verzekerd door deze als voorschrift aan het besluit te verbinden.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over lastenstijging in relatie tot monitoring van effecten kan ik het volgende aangeven.
Het is waar dat er een verschuiving plaatsvindt van de uitvoering en daarmee van de lasten van monitoring van het bevoegd gezag naar de initiatiefnemer. Echter, de totale omvang van deze lasten zal naar de mening van de regering veel kleiner zijn dan in de huidige situatie. Onder de huidige Wet milieubeheer geldt een generieke plicht voor het bevoegd gezag tot evaluatie van (alle) milieueffecten. Dit impliceert ook een plicht om de effecten te monitoren, immers zonder gegevens over de daadwerkelijk opgetreden effecten kan er ook niet geëvalueerd worden of deze overeenkomen met de op basis van het MER verwachte effecten. Hiervoor in de plaats komt nu een verplichting voor het bevoegd gezag om gericht aan te geven welke effecten door de initiatiefnemer gemonitord moeten worden. Daarbij zal het bevoegd gezag altijd moeten motiveren waarom deze monitoringsmaatregelen nodig zijn. Ook moet het soort parameters dat wordt gemonitord en de looptijd van de monitoring evenredig zijn met de aard, de locatie en de omvang van de activiteit en met het belang van de milieueffecten. Indien passend kan het bevoegd gezag bepalen dat de initiatiefnemer gebruik kan maken van bestaande monitoringsregelingen op grond van andere wetgeving, teneinde overlapping van monitoring te voorkomen. De totale lastendruk als gevolg van monitoringsmaatregelen zal daardoor veel kleiner zijn dan in de huidige situatie.
Bovendien merkt de regering op dat op andere fronten het wetsvoorstel voor een verlichting van administratieve lasten zorgt, bijvoorbeeld omdat door het betrekken van maatregelen en kenmerken om aanzienlijke milieueffecten te vermijden of te voorkómen bij de mer-beoordeling naar verwachting minder MER-ren hoeven te worden opgesteld. Alles overziend ziet de regering daarom geen aanleiding om te veronderstellen dat het wetsvoorstel een toename van de regeldruk voor het bedrijfsleven tot gevolg zal hebben.

De leden van de D66-fractie vragen naar de samenhang van dit wetsvoorstel en de herziene mer-richtijn met de Omgevingswet. De inhoud van dit wetsvoorstel (in de versie zoals het zal worden aangenomen) zal via de Invoeringswet Omgevingswet en een Invoeringsbesluit worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving/amvb's. Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is er naar gestreefd om het wetsvoorstel zo vorm te geven dat de nieuwe bepalingen kunnen worden geïntegreerd in de Omgevingswet en de onderliggende regelgeving/amvb's. Daarom is per wijziging in de Wet Milieubeheer beoordeeld op welke wijze dat in het systeem van de Omgevingswet zou passen en is waar mogelijk reeds aangesloten bij de systematiek zoals die in de Omgevingswet wordt voorzien.

Op de kwestie van belangenconflict en «passende scheiding», waar de leden van de D66-fractie naar vragen, is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP onder het kopje «Beschrijving van de te implementeren regeling». Wat betreft de borging van de onafhankelijkheid en objectiviteit van kleine gemeenten merkt de regering op dat ook voor kleine gemeenten op grond van artikel 2:4 van de Awb geldt dat zij hun taken zonder vooringenomenheid dienen te vervullen. Zoals aangegeven worden gemeenten ook

in staat geacht om aan dit vereiste te voldoen, door waar nodig in de organisatie een ambtelijke scheiding aan te brengen. Ook kan een gemeente externe expertise inroepen wanneer zij onvoldoende kennis heeft van een onderwerp. Op milieugebied werken gemeenten en provincies reeds samen in regionale omgevingsdiensten.

De leden van de D66-fractie vragen de regering in te gaan op de mogelijkheid om adviesaanvragen aan de commissie mer door het bevoegd gezag verplicht te stellen of het inbouwen van een (andere) onafhankelijke waarborg.
In dit verband wil ik aangeven dat het wetsvoorstel vrijwel niets verandert aan de mogelijkheden van het bevoegd gezag om advies te vragen aan de commissie mer. De enige wijziging hieromtrent in het wetsvoorstel is de tekstuele wijziging ten aanzien van projecten die zijn aangewezen onder de Chw (artikel 1 van het wetvoorstel). Hiermee is beoogd de mogelijkheid te benadrukken dat het bevoegd gezag, wanneer het de benodigde expertise zelf niet in huis heeft, advies kan vragen aan de Commissie mer (of een andere onafhankelijke partij).
In alle gevallen waarin de Chw niet van toepassing is blijft de bestaande regeling ten aanzien van advies van de commissie mer in stand. Voor activiteiten waarop de uitgebreide mer-procedure van toepassing is blijft het, tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, verplicht een toetsingsadvies over het MER te vragen aan de commissie mer. Wanneer de beperkte procedure van toepassing is kan het bevoegd gezag de commissie mer facultatief om een toetsingsadvies vragen. In alle gevallen kan het bevoegd gezag de commissie mer vragen om een advies over reikwijdte en detailniveau van het MER. Overigens kan het bevoegd gezag, wanneer een advies van de commissie mer niet verplicht is, er ook voor kiezen een «second opinion» te vragen aan een andere partij, bijvoorbeeld een (niet-betrokken) adviesbureau.
De regering acht het niet wenselijk meer verplichtingen op te leggen ten aanzien van het vragen van onafhankelijk advies. Het bevoegd gezag dient, in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten, zich zelf rekenschap te geven van de vraag of het al dan niet de benodigde expertise in huis heeft. In Nederland is die expertise, in de vorm van de commissie mer en andere adviesinstanties, in voldoende mate voorhanden om te voldoen aan het vereiste uit de herziene mer-richtlijn dat het bevoegd gezag er altijd voor moet zorgen dat het voldoende toegang heeft tot expertise om het MER te beoordelen. Verplichtingen opleggen ten aanzien van de manier waarop deze expertise ingezet wordt zou in tegenspraak zijn met het uitgangspunt dat niet meer wordt geregeld dan de mer-richtlijn vraagt.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie, hoe ervoor gezorgd wordt dat monitoring van milieueffecten onafhankelijk gebeurt, kan ik antwoorden dat volgens het wetsvoorstel het bevoegd gezag aan haar besluit voorschriften verbindt welke effecten gemonitord dienen te worden en op welke manier. Daarom maakt handhaving van deze monitoring en de kwaliteit van deze monitoring deel uit van de totale handhavingstaak van het bevoegd gezag ten aanzien van het besluit.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast om dieper in te gaan op de verandering dat niet langer verplicht alle effecten van alle mer-plichtige activiteiten gemonitord hoeven te worden.
De huidige Wet milieubeheer legt een algemene plicht bij het bevoegd gezag om «de gevolgen die de uitvoering van [...] het besluit heeft voor het milieu, wanneer de in het plan, dan wel in het besluit voorgenomen activiteit wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen» te onderzoeken (artikel 39, eerste lid, Wet milieubeheer). Dit impliceert een verplichting om de gevolgen van de activiteit te monitoren. Deze algemene

verplichting heeft dus betrekking op álle effecten van álle mer-plichtige activiteiten en wordt nu vervangen door een verplichting om per geval aan te geven welke specifieke effecten van een activiteit gemonitord moeten worden. Monitoring van milieueffecten wordt maatwerk en meer op de specifieke situatie gericht. Naar verwachting kan het instrument monitoring daarmee effectiever ingezet worden. De regering kan niet op voorhand aangeven welke activiteiten al dan niet gemonitord dienen te worden; dit is aan het bevoegd gezag en afhankelijk van de omstandigheden van de mer-plichtige activiteit.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom een verplicht advies van de commissie mer over project-MER-ren zal leiden tot meer bureaucratie of langere procedures en wijzen hierbij op het amendement Dik Faber/Veldhoven[11] bij de behandeling van de Omgevingswet.
Sinds het inwerking treden van de Wet modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage per 1 juli 2010[12] bestaat er een beperkte mer-procedure voor sommige projecten waarvoor alleen een omgevingsvergunning milieu nodig is en geen passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet moet worden gemaakt. Paragraaf 7.8 Wm is van toepassing op deze beperkte procedure. In die procedure is geen advies van de commissie mer vereist. De Wet milieubeheer bevat nog geen artikel dat expliciet vermeldt dat het bevoegd gezag wel een facultatief advies kan vragen. Het wetsvoorstel voor de Omgevingswet kent wel zo'n wetsartikel (artikel 16.47 Omgevingswet). Met het voorgestelde wetsartikel 7.26a Wm wordt voorgesorteerd op de Omgevingswet. Materieel vindt daarbij echter geen wijziging plaats. Zoals de leden van de ChristenUnie-fractie ook constateren kan de commissie mer ook nu al, zonder wettelijke grondslag, vrijwillig om advies worden gevraagd. De regering roept in herinnering dat destijds bij de behandeling van het wetsvoorstel modernisering mer-regelgeving er een gedeeld beeld was dat voor de hier bedoelde projecten de toegevoegde waarde van een advies van de Commissie mer beperkt is. Om die reden is er destijds gekozen voor een facultatief advies over het gereedgekomen project-MER. In het voorliggend wetsvoorstel worden geen wijzigingen voorgesteld in de uitgebreide mer-procedure voor plannen en de zogenaamde complexe projecten. Dat is wel het geval in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. Hierin wordt het advies door de commissie mer over een MER voor projecten in alle gevallen facultatief, voor plan-MER'ren blijft het verplicht.

Deze leden vragen ook of het klopt dat in de afgelopen jaren is gebleken dat voor slechts een tiental projecten per jaar advies van de commissie mer niet verplicht is. Dit aantal kan de regering niet bevestigen. Destijds is, op basis van de toen bekende gegevens, aangenomen dat dit zou gaan om ongeveer 30% van het aantal mer-gevallen per jaar.[13] Sindsdien zijn daar nog de projecten bijgekomen die op bijlage II van de Chw staan. Omdat mer-procedures die de beperkte procedure doorlopen per definitie niet centraal geregistreerd worden, zijn er geen kwantitatieve gegevens voorhanden.

De regering deelt de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat toetsing van het MER door een onafhankelijk orgaan in voorkomende gevallen ook kan dienen om onduidelijkheid over de kwaliteit van het MER weg te nemen. Een dergelijke toets heeft niet altijd meerwaarde, bijvoorbeeld wanneer het bevoegd gezag zelf over voldoende kennis beschikt om de kwaliteit van het MER te beoordelen. De regering wenst daarom de afweging, of een toetsing door de commissie mer noodzakelijk

[11] Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 10.
[12] Staatsblad 2010, 20.
[13] Kamerstukken II 2008/09, 31 755, nr. 3.

is, in de gevallen waarin de beperkte mer-procedure van toepassing is, bij het bevoegd gezag te laten liggen. Die bevoegdheid versterkt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het besluit.

Tevens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of het klopt dat sommige lidstaten, waaronder Frankrijk, ervan uitgaan dat de huidige richtlijn de lidstaten er nu al toe verplicht om een onafhankelijk oog naar elke project-MER te laten kijken. Hierop kan ik antwoorden dat dit bij mijn weten niet het geval is. Wel heeft de Franse Minister van Milieu, Duurzame Ontwikkeling en Energie vrijwillig gekozen voor het instellen van een eigen Milieuautoriteit die de Minister adviseert of een mer-procedure moet worden gevolgd en, in de gevallen dat er een MER is opgesteld, over de juistheid en volledigheid van het MER. Dit geldt echter alleen voor plannen en projecten waarvoor deze Minister zowel bevoegd gezag is als initiatiefnemer en voor gevallen waarin de initiatiefnemer de Staat is, vertegenwoordigd door een dienst die verantwoording moet afleggen aan de Minister van Milieu of een publiek instituut betreft dat onder supervisie staat van de Minister van Milieu. De adviezen van deze Milieuautoriteit zijn openbaar. De leden van de Milieuautoriteit zijn deskundigen en komen voor tweederde uit het overheidsapparaat en voor een derde van «buiten».

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over de passende scheiding tussen conflicterende functies bij de voorbereiding van een besluit verwijs ik naar de antwoorden op de vragen over dit onderwerp van de leden van de fracties van VVD en SP onder het kopje «Beschrijving van de te implementeren regeling» en van de leden van de fractie van D66 onder «Hoofdlijnen van het wetsvoorstel».

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of door de expliciete koppeling van «redelijke alternatieven» aan de doelstelling van het project, zoals dit in de memorie van toelichting is beschreven, reële alternatieven buiten beeld blijven. Hierbij denken deze leden bijvoorbeeld aan alternatieven met een bredere doelstelling, alternatieven met een lange- of juist korte termijnperspectief, of alternatieven die slechts gedeeltelijk tegemoet komen aan de doelstelling maar om andere redenen wel een meerwaarde hebben.
Deze vraag raakt aan de vraag hoe de verplichting tot alternatievenonderzoek zich verhoudt tot het uitgangspunt dat de initiatiefnemer de doelstelling van een project definieert en besluit om een activiteit al dan niet te willen uitvoeren. Het antwoord hierop is dat het bevoegd gezag beslist of en zo ja onder welke voorwaarden de activiteit mag worden uitgevoerd. Het vereiste van alternatievenonderzoek betekent dat, ook al is sprake van een concreet voorgenomen project door de initiatiefnemer, tevens alternatieven daarvan moeten worden onderzocht. Niet alle denkbare alternatieven moeten worden onderzocht; het criterium «redelijke alternatieven» begrenst de te onderzoeken alternatieven tot die alternatieven die relevant zijn voor het project en de specifieke kenmerken ervan. In de Nederlandse mer-praktijk wordt dit zodanig opgevat dat deze alternatieven aan de doelstelling van de initiatiefnemer moeten voldoen, anders zou het een heel ander project kunnen worden. Voor zover er daarbij sprake is van een «grijs gebied» is het aan het bevoegd gezag om te bepalen of sprake is van een alternatief binnen de doelstelling van de initiatiefnemer. Hieruit volgt dat het voor de initiatiefnemer van belang is, de doelstelling van het project duidelijk te formuleren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om een nadere onderbouwing dat de formulering van artikel 16.50 van de Omgevingswet en de nu voorgestelde nieuwe formulering van artikel 1.11, eerste lid, van de Chw past binnen de wijzigingsrichtlijn mer. In het antwoord op een

vraag van leden van de VVD-fractie onder het kopje «Beschrijving van de te implementeren regeling» heeft de regering toegelicht dat met de formulering «de redelijke alternatieven» wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat niet alle denkbare alternatieven onderzocht hoeven te worden, maar dat het alternatievenonderzoek kan worden beperkt tot die alternatieven die het bestuursorgaan in staat stellen een goede afweging ten behoeve van de besluitvorming te kunnen maken. De bepaling dat alternatieven voor een reeds op plan-niveau aangewezen locatie- of tracé niet opnieuw hoeven te worden onderzocht, moet in dat licht worden gezien. Het is dan ook geen uitzondering, maar een concrete uitwerking van wat onder «redelijke alternatieven» moet worden beschouwd en daarmee past dit volgens de regering binnen de herziene mer-richtlijn. Overigens kent de herziene mer-richtlijn nog een andere nieuwe bepaling die deze lijn bevestigt. In artikel vijf, eerste lid is het volgende opgenomen: «Om overlappingen van beoordelingen te voorkomen, houdt de opdrachtgever bij het opstellen van het milieueffectbeoordelingsrapport rekening met de beschikbare resultaten van andere op grond van nationale of Uniewetgeving uitgevoerde relevante beoordelingen».

Gevolgen voor burgers, bedrijven overheden en het milieu

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de mogelijkheid van het bij de mer-beoordeling betrekken van maatregelen en kenmerken om aanzienlijke milieueffecten te voorkomen en vragen of het doel hiervan is om minder MER'en te laten uitvoeren of dat het doel is MER'en zonder toegevoegde waarde te voorkomen.
Ik kan bevestigen dat het om dit laatste gaat. De regering onderschrijft het nut van het instrument mer. Wanneer de initiatiefnemer besluit maatregelen of kenmerken bij zijn project te betrekken om aanzienlijke milieueffecten te vermijden of te voorkómen, heeft hij feitelijk al van tevoren de keuzes gemaakt die anders in het MER zouden worden opgenomen.
Het is echter niet mogelijk om, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie vragen, een verplichting tot het uitvoeren van een mer op te leggen indien van tevoren al kan worden uitgesloten dat een project aanzienlijke milieugevolgen zal hebben. In het MER dienen immers de aanzienlijke milieugevolgen te worden beschreven. Zijn die er (met zekerheid) niet, dan valt er niets te beschrijven en hoeft er ook geen mer te worden doorlopen. Wanneer het gaat om «grotendeels vermijden of voorkomen» is die zekerheid er niet, kunnen aanzienlijke milieugevolgen dus niet worden uitgesloten en moet er dus wel een MER gemaakt worden. Gezien de formulering van de mer-richtlijn (artikel 4 lid 4) is het aan de initiatiefnemer om te beslissen of hij vrijwillige maatregelen ter voorkoming van aanzienlijke maatregelen onderdeel maakt van zijn initiatief. Kiest hij daarvoor, dan moet het bevoegd gezag deze milieueffecten altijd betrekken bij het besluit of er al dan niet een MER moet worden opgesteld.
Tenslotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie hoe dit voorstel in andere landen wordt of reeds is geïmplementeerd. Ik kan op dit moment alleen aangeven dat de mer-richtlijn de lidstaten verplicht deze mogelijkheid te implementeren.

Advisering en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheid om ook aan een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voorschriften te verbinden.
De herziene mer-richtlijn biedt de mogelijkheid aan de initiatiefnemer om kenmerken en maatregelen te betrekken bij een voorgenomen mer-beoordelingsplichtige activiteit. Door dit te doen heeft de activiteit mogelijk geen aanzienlijke milieugevolgen en is daarom de

mer-procedure niet van toepassing. Het is dan wel noodzakelijk dat deze maatregelen en kenmerken daadwerkelijk en op tijd plaatsvinden. Dit wordt geregeld door bij de vergunning voorschriften te stellen. Aangezien aan de OBM thans geen voorschriften kunnen worden verbonden, zou een initiatiefnemer niet van deze optie gebruik kunnen maken als hij een OBM aanvraagt. Daarom wordt die mogelijkheid alsnog toegevoegd. Overigens is dit alleen van toepassing voor de activiteiten waarop de mer-OBM van toepassing is en niet voor de andere OBM-categorieën. De verplichtingen die hiermee samenhangen zijn afhankelijk van de activiteit de locatie en de initiatiefnemer en kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op extra emissiereducerende maatregelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het overleg met de commissie mer over deze wetswijziging.
Er is in een vroeg stadium overlegd over de hoofdpunten uit de wijzigingsrichtlijn mer met, onder meer, de commissie mer. De commissie mer heeft opmerkingen ingebracht over a) de beoordelingstermijn van maximaal 90 dagen voor mer-beoordeling, b) de «passende scheiding» van rollen, c) de verplichting tot monitoring van effecten en d) de coördinatie dan wel integratie van mer en passende beoordeling. Deze opmerkingen en de beantwoording ervan zijn opgenomen in het verslag van de internetconsultatie. De opmerkingen hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel zelf, wel tot een nadere toelichting in de memorie van toelichting over de vormvrije mer-beoordeling. Deze voldoet, door de vormvrijheid, niet altijd aan de eis dat een besluit over mer-beoordeling binnen 90 dagen genomen moet zijn. De vormvrije mer-beoordeling betreft geen wettelijke regeling maar is geregeld in het Besluit mer. Het Besluit mer zal hierop worden aangepast.

Inwerkingtreding wetsvoorstel en overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen of het wetsvoorstel, indien dit aangenomen wordt, met de Invoeringswet omgevingswet opgaat in de Omgevingswet. De aanpassingen zullen deels opgaan in de Omgevingswet met de Invoeringswet en deels in amvb's. Of een wijziging via de Invoeringswet of het Invoeringsbesluit wordt meegenomen is o.a. afhankelijk van de aard van de bepalingen en de grondslagen zoals die in de Omgevingswet zijn opgenomen.
Welke zaken nog aanpassing behoeven is op dit moment niet met zekerheid te zeggen, omdat de uitwerking van de Omgevingswet volgend is op de behandeling van dit wetsvoorstel. Wel zijn er enkele onderwerpen waarvan nu al duidelijk is dat ze moeten worden toegevoegd, zoals monitoring en verplichtingen voor de initiatiefnemer bij de mer-beoordeling.
Voor de besluitvorming over de amvb's geldt feitelijk hetzelfde proces.
De leden van de VVD-fractie vragen de regering te concretiseren hoe bij het opstellen van dit wetsvoorstel nu al zo veel mogelijk aangesloten is bij de systematiek van de Omgevingswet. Voor het antwoord hierop verwijst de regering naar het antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de D66-fractie onder het kopje «Hoofdlijnen van het wetsvoorstel».

Artikelsgewijs

Artikel I (wijziging Crisis- en herstelwet)
De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de effecten van het wijzigen van artikel 1.11 van de Crisis- en herstelwet.
Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de regering naar de analyse over de effecten van artikel 1.11 die is opgenomen in de tweede

evaluatie procesrechtelijke bepalingen van de Chw[14]. Daar wordt geconcludeerd: «Al met al betekent het ingevolge artikel 1.11 Chw vervallen van de verplichting om alternatieven te onderzoeken en om de Commissie voor de m.e.r. om advies te vragen, niet zonder meer dat een bestuursorgaan dat een project dat staat vermeld op bijlage II van de Chw zo snel mogelijk wil realiseren, er verstandig aan doet een MER zonder alternatievenonderzoek op te (laten) stellen en een verzoek om advies aan de Commissie voor de m.e.r. achterwege te laten.» De effecten van gebruikmaking van artikel 1.11 Chw kunnen in het onderzoek niet eenduidig wordt beantwoord, maar zijn afhankelijk van de omstandigheden. Dezelfde conclusie geldt daarmee voor het aanpassen van deze bepaling.

Artikel II (wijziging Wet milieubeheer)
De leden van de VVD-fractie vragen, onder verwijzing naar artikel 2.4 van de mer-richtlijn, in welke «uitzonderlijke gevallen» een lidstaat voor een bepaalde activiteit ontheffing kan verlenen van de bepalingen van de mer-richtlijn en wat voor andere beoordeling van de milieueffecten in zo'n geval moet worden opgesteld.
De regering kan geen voorbeelden geven van dergelijke gevallen waarvoor ontheffing verleend kan worden. Om die reden was deze «kan-bepaling» uit de mer-richtlijn dan ook niet opgenomen in de versie van het wetsvoorstel ten behoeve van de internetconsultatie. Enkele respondenten (VNO/NCW en VNCI) hebben bezwaar gemaakt tegen het niet implementeren van artikel 2.4 van de mer-richtlijn. Zij appelleerden daarbij aan het uitgangspunt voor dit wetsvoorstel om zo dicht mogelijk op de mer-richtlijn aan te sluiten. De regering heeft daarop besloten om artikel 2.4 van de mer-richtlijn over te nemen in dit wetsvoorstel. De mer-richtlijn biedt deze vrijstellingmogelijkheid onder voorwaarde dat wel aan de doelstellingen van de mer-richtlijn moet worden voldaan. De mer-richtlijn noemt daarbij de volgende voorwaarden: a) gaan de lidstaten na of er geen andere vorm van beoordeling geschikt is; b) stellen zij de gegevens die zijn verzameld door andere vormen van beoordeling zoals bedoeld onder a, alsmede de gegevens over en de redenen van de vrijstelling ter beschikking van het betrokken publiek; c) stellen zij de (Europese) Commissie, voordat de vergunning wordt verleend, op de hoogte van de redenen waarom de vrijstelling is verleend en verschaffen zij haar alle informatie die zij waar dat van toepassing is ter beschikking van hun eigen onderdanen stellen. Deze voorwaarden zijn geïmplementeerd in de leden 2 tot en met 4 van artikel 7.5 Wm.
Dit artikel betekent dat in voorkomend geval niet de mer-procedure hoeft te worden gevolgd maar dat de initiatiefnemer wel, conform de doelstellingen van de mer-richtlijn, alle milieueffecten in beeld moet brengen van zijn voorgenomen activiteit en van relevante alternatieven, zodat het bevoegd gezag tot een afgewogen besluit kan komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gevallen waarin de initiatiefnemer van een mer-beoordelingsplichtige activiteit vrijwillig maatregelen bij zijn initiatief opneemt, waardoor aanzienlijke milieueffecten voorkomen kunnen worden.
Het bevoegd gezag moet in dergelijke gevallen deze maatregelen betrekken bij het oordeel of er al dan niet een MER moet worden opgesteld. Indien het bevoegd gezag oordeelt dat met medeneming van deze maatregelen aanzienlijke milieueffecten kunnen worden uitgesloten hoeft er geen mer-procedure doorlopen te worden. Het bevoegd gezag moet dan wel voorschriften aan de vergunning verbinden waarmee wordt geregeld dat de maatregelen worden uitgevoerd. Wanneer het gaat om

[14] Bijlage bij 32 127-200, Brief regering d.d. 9 juli 2014, Tweede evaluatie procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet, blz. 70.

maatregelen om éénmalige effecten te voorkomen, bijvoorbeeld effecten in de constructiefase, moeten de maatregelen vooraf worden genomen, omdat anders de effecten al optreden. Daarom is het nodig dat het bevoegd gezag bij het besluit aangeeft op welk moment de maatregelen gerealiseerd moeten zijn.
De beslissing om geen MER te maken moet door het bevoegd gezag worden opgenomen in het besluit voor toestemming van de activiteit. Tegen dit besluit, dat doorgaans wordt voorbereid volgens artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, maar ook een mer-OBM kan zijn, staat bezwaar en beroep open. Hiervoor gelden de gebruikelijke termijnen van de Awb.

De leden van de ChristenUnie vragen naar de kwaliteitsborging van monitoring van milieueffecten en geven in overweging hiervoor kwaliteitsstandaarden aan te wijzen.
In antwoord hierop wijs ik er op dat het soort effecten dat relevant is van geval tot geval kan verschillen en dat de eisen waaraan monitoring moet voldoen het beste kunnen worden beoordeeld door het bevoegd gezag. Een verplichte aansluiting bij vast te stellen kwaliteitsstandaarden zou betekenen dat voor alle mogelijke milieueffecten kwaliteitsstandaarden moeten worden opgesteld voor mogelijke monitoringsmethoden. Dit strookt niet met de uitgangspunten van het verminderen van lastendruk en bureaucratie. Overigens zal er in sommige gevallen al sprake zijn van bestaande monitoringsprogramma's en -verplichtingen, waardoor de op basis van het MER gewenste monitoring wordt ondervangen. Dit dient het bevoegd gezag dan aan te geven bij het besluit.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de verslagen genoemd in artikel 7.39 en 7.41 (nieuw) Wm ook moeten worden verstuurd naar de commissie mer.
Dit hoeft alleen in de gevallen waarin de commissie mer geadviseerd heeft.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of de Omgevingswet wel voldoende tegemoet komt aan de wijzigingsrichtlijn mer, omdat de project-mer-evaluatie in de Omgevingswet vervalt. De regering erkent dat het wetsvoorstel Omgevingswet niet voorziet in monitoring, omdat dit wetsvoorstel nog uitgaat van de mer-richtlijn voor de herziening, en deze mer-richtlijn geen monitoring vereist. Zoals in het antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie onder het kopje «Hoofdlijnen van het wetsvoorstel is aangegeven» worden de bepalingen uit dit wetsvoorstel overgenomen in de Omgevingswet met de Invoeringswet of een Invoeringsbesluit. Daarmee voldoet ook de Omgevingswet bij de inwerkingtreding de herziene mer-richtlijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in het wetsvoorstel niet een bepaling moet worden opgenomen dat het bevoegd gezag verplicht is de hem ter beschikking staande maatregelen te nemen teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, als uit de monitoring blijkt dat tijdens of na de uitvoering van een plan of project er in belangrijke mate nadeliger gevolgen voor het milieu zijn dan die welke bij het vaststellen van het plan of project werden verwacht.
De regering acht een dergelijke bepaling niet nodig. Het doel van monitoring bij de project-mer is om tijdig onvoorziene aanzienlijke nadelige milieueffecten te identificeren en, indien nodig, passende herstellende maatregelen te kunnen nemen. De keus of en welke maatregelen genomen moeten worden is onder meer afhankelijk van de uitkomsten van de monitoring, maar ook van andere factoren. Uiteindelijk beslist het bevoegd gezag of er een noodzaak is voor passende maatre-

gelen. Bij maatregelen kan ook gedacht worden aan handhaving of aanpassing van de vergunning.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen, onder verwijzing naar artikel 7.8 Wm, op het belang van vroege participatie van stakeholders.
Ik neem aan dat bedoeld wordt de wijziging in paragraaf 7.8 door de introductie van een nieuw artikel 26.a, nu het wetsvoorstel niet voorziet in een wijziging in artikel 7.8 Wm. Paragraaf 7.8 betreft de beperkte mer-procedure, die bij de modernisering van de mer-regelgeving per 1 juli 2010 in werking is getreden. De argumenten uit die tijd om een beperkte mer-procedure te introduceren zijn volgens de regering nog steeds valide. Deze beperkte mer-procedure betekent dat de voorbereiding van het MER beter ingepast kan worden in het informeel vooroverleg, dat zoals gebruikelijk in het kader van de omgevingsvergunningprocedure tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag plaatsvindt. Tijdens het continue proces van informeel vooroverleg ten behoeve van de vergunningaanvraag worden de reikwijdte en detailniveau van het MER en het MER zelf besproken.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus